Government of Canada | Gouvernement du Canada | Canada

Français | Contact Us | Help | Search | Canada Site

What's New | Who We Are | DSP Home | PWGSC Home | CCSB Home

Depository Services Program

Library of Parliament

This document was prepared by the staff of the Parliamentary Research Branch to provide Canadian Parliamentarians with plain language background and analysis of proposed government legislation. Legislative summaries are not government documents. They have no official legal status and do not constitute legal advice or opinion. Please note, the Legislative Summary describes the bill as of the date shown at the beginning of the document. For the latest published version of the bill, please consult the parliamentary internet site at www.parl.gc.ca.

LS-340E

BILL C-494: AN ACT TO AMEND THE WITNESS PROTECTION PROGRAM ACT AND TO MAKE A RELATED AND CONSEQUENTIAL AMENDMENT TO ANOTHER ACT (PROTECTION OF SPOUSES WHOSE LIFE IS IN DANGER)

Prepared by:
Margaret Young
Law and Government Division
25 May 1999

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-494

HOUSE OF COMMONS		SENATE	
Bill Stage	**Date**	**Bill Stage**	**Date**
First Reading:	19 April 1999	First Reading:	
Second Reading:		Second Reading:	
Committee Report:		Committee Report:	
Report Stage:		Report Stage:	
Third Reading:		Third Reading:	

Royal Assent:
Statutes of Canada

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

100-03488/

TABLE OF CONTENTS

BACKGROUND

DESCRIPTION

A. Titles (Clauses 1-2)

B. Definitions (Clause 3)

C. Purposes of the Act (Clause 4)

D. Factors Relevant to Admission to the Program (Clause 8)

E. Agreements with Law Enforcement Agencies (Clause 11)

F. Other

COMMENTARY

BILL C-494: AN ACT TO AMEND THE WITNESS PROTECTION PROGRAM ACT AND TO MAKE A RELATED AND CONSEQUENTIAL AMENDMENT TO ANOTHER ACT (PROTECTION OF SPOUSES WHOSE LIFE IS IN DANGER)

BACKGROUND

Bill C-494 was introduced at first reading in the House of Commons by its sponsor, Mr. Jay Hill (Prince George—Peace River), on 19 April 1999. The bill would amend the *Witness Protection Program Act* to include spouses whose lives are in danger because of the actions of their current or former spouse.

The *Witness Protection Program Act*(1) was passed by Parliament in 1996. Although it was a government bill,(2) the initiative for the project began with a Private Member's bill introduced by Mr. Tom Wappel in February 1994 as Bill C-206. That bill garnered all-party support, passed second reading in the House of Commons, and was referred for committee study. Meanwhile, when the government introduced a very similar bill of its own, Mr. Wappel withdrew his own bill. It is noteworthy that in the considerable amount of time allotted to debate on both bills, the entire focus of concern was on the protection of witnesses and sources. Although protection of spouses entered the discussions, it was only in their role as witnesses against criminals; there were no references to the possible need to protect persons who are victims of the violent actions of their own spouse or former spouse, and they are not covered under the definition of "witness" in the Act.

The *Witness Protection Program Act* provided a legislative base and a structure for decision-making for the RCMP Witness Protection Program.(3) Although it had been in existence since 1984 as an administrative program, it had not had clear criteria or rules or an accountability structure. The Act: introduced a list of factors to be considered in deciding whether a person should be admitted to the program; defined "protection" as including relocation, accommodation and change of identity as well as counselling and financial support;

provided for protection agreements to be entered into and specified their requirements; and established the criteria and process for terminating protection. It also provided for agreements to be entered into with provinces and municipalities for which the RCMP provides policing, so that they could be part of the national program.(4)

Although they are not covered by the RCMP Program, spouses who are in such danger that they must flee their surroundings and change their identities are not completely unprotected at the present time. Two federal government departments, Human Resources Development Canada and Revenue Canada, administer a little-known *ad hoc* process called *New Identities*. With the help of information from police, women's shelters, and victims' groups, the program helps desperate women in life-threatening situations gain a new identity and relocate by providing them with a new social insurance number and ensuring continuity of federal social benefits. The program has no specified mandate, however, and no separate funding, so the assistance it can provide is not comprehensive.

DESCRIPTION

A. Titles (Clauses 1-2)

Clause 1 of Bill C-494 would amend the long title of the *Witness Protection Program Act*, which at present refers to establishing and operating a program of protection for people in relation to certain inquiries, investigations or prosecutions. The bill would add the words: "and to enable certain spouses whose life is in danger to receive protection."

Clause 2 would change the title of the Act to the *Witness and Spousal Protection Act* (emphasis added).

B. Definitions (Clause 3)

The term "law enforcement agency" is used in several places in the Act, but is not defined. The bill would include the term in section 2 of the Act (the definition section) and specify that it would include a department within the meaning of the *Financial Administration Act*. This would ensure that cases that came to the attention of Human Resources Canada and Revenue Canada under the *New Identities* program could be recommended by those departments for acceptance into the RCMP Program and that the RCMP could enter into agreements with them regarding the Program. It would also mean that the Commissioner would be under an obligation to inform the departments of the reasons for any decision to refuse a spouse entry into the Program.

The term "spouse" added to section 2 would be defined as including a former spouse and a person who had cohabited in a conjugal relationship with another person for a period of not less than one year.

C. Purposes of the Act (Clause 4)

The existing purpose of the Act is stated to be to promote law enforcement by facilitating the protection of people involved in providing assistance in law enforcement matters. To that would be added the following: "to protect

certain persons who believe on reasonable grounds that their life is in danger by reason of acts committed against them by their spouse."

D. Factors Relevant to Admission to the Program (Clause 8)

Section 7 of the Act now contains a list of eight factors relevant to determining whether a witness should be admitted to the Program. The bill would add an additional list applicable to spouses. Three of the factors would be the same in each case:

- the nature of the risk to the security of the witness/spouse;
- alternate methods of protecting the witness/spouse without admission to the Program; and
- such other factors as the Commissioner deems relevant.

Specifically relevant to spouses would be the following:

- the nature of the injuries suffered by the spouse, or the severe psychological damage inflicted by the other spouse and the latter's criminal record, if any; and
- the circumstances that cause the spouse to believe that their life is in danger.

E. Agreements with Law Enforcement Agencies (Clause 11)

Section 14 of the Act permits the Commissioner of the RCMP (who can delegate the power) to enter agreements with a law enforcement agency to enable witnesses in need of protection as a result of its law enforcement activities to enter the Program. Clause 11 would add a paragraph specifically extending the power to enter agreements to cover spouses "where the law enforcement agency believes on reasonable grounds that the life of that person is in danger because of acts committed by the person's spouse."

F. Other

Clauses 5, 6, 7, 10, 12, and 13 would merely add, in each case, a reference to "spouse" to the Act(5) as required to ensure the inclusion of spouses in all relevant aspects of the RCMP program. Clause 9 would add a reference to admission to the Program as a witness in a situation inapplicable to spouses (a requirement to give the information or evidence in relation to the legal proceeding).

COMMENTARY

Changing the RCMP Witness Protection Program as proposed by Bill C-494 would introduce a subtle yet important shift in the purpose of the program. As stated in the existing Act, its purpose is to promote law enforcement; the method of doing so is to protect witnesses who are in jeopardy because of their involvement in police activities. The bill would add a related but separate purpose: the protection of persons who believe their lives to be in danger from their spouses or former spouses. Thus, protection for these individuals would be a goal of its own, not directly related to broader police activities.

The bill would provide a more solid base for the current *New Identities* program run by Human Resources Development Canada and Revenue Canada. Criteria for admission would be established, agreements would be required and regularized (although protection without an agreement would be available in an emergency), and funding would be available.

Lest it be thought that opening up the Program to spouses could result in an unmanageable situation in which applicants flooded the system, it should be noted that the criteria for entry would be strict. Spouses would have to "believe on reasonable grounds that their life is in danger by reason of acts committed against them by their spouse" (clause 4) and would have to be recommended for admission by a law enforcement agency (which, under the definition of that term, would include a government department). The Commissioner, through a delegate, would make the final decision. Alternative measures of protection would have to be examined before a spouse could be admitted to the Program.

Although it would not be an answer to all the many problems that arise as a result of spousal abuse and violence, inclusion of spouses in the RCMP Witness Protection Program would serve as a last ditch safety net for spouses in cases where counselling and criminal law measures had proved ineffective, with the result that their very lives were in danger.

---

(1) S.C. 1996, c. 15, RSC 1985, Chap. W-11.2.

(2) First introduced as Bill C-78 in March 1995, then reintroduced as Bill C-13 in 1996 following prorogation.

(3) There are a number of other witness protection programs operated by police forces across the country but that of the RCMP is the only national program.

(4) The 1997-98 annual report required under section 16 of the Act reveals that in 1997-98 a total number of 110 protectees were accepted into the Program (figure includes accompanying family members). Of these, 22 protectees were from another law enforcement agency. A total of 51 protectees were relocated outside their province of origin. The direct cost of the program (that is, the money spent directly on the people protected) was $3,058,966.

(5) Or, in the case of clause 13, to the *Royal Canadian Mounted Police Act* for the purpose of the public complaint process.

1-800-O-Canada

Maintained by Communications Coordination Services Branch of
Public Works and Government Services Canada

Copyright & Disclaimers

Gouvernement du Canada | Government of Canada

Canada

English | Contactez-nous | Aide | Recherche | Site du Canada

Quoi de neuf | Qui sommes-nous | Page d'accueil du PSD | Page d'accueil de TPSGC | Page d'accueil de DGSCC

Programme des services de dépôt

Bibliothèque du Parlement

Les documents qui figurent sur ce site ont été rédigés par le personnel de la Direction de la recherche parlementaire, ils visent à tracer, à l'intention des parlementaires canadiens, dans un libellé simple et facile à saisir, le contexte dans lequel chaque projet de loi gouvernemental examiné a été élaboré et à fournir une analyse de celui-ci. Les résumés législatifs ne sont pas des documents gouvernementaux; ils n'ont donc aucun statut juridique officiel et ils ne constituent ni un conseil ni une opinion juridique. Prière de noter que la version du projet de loi décrite dans un résumé législatif est celle qui existait à la date indiquée au début du document. Pour avoir accès à la plus récente version publiée du projet de loi, veuillez vous rendre sur le site parlementaire Internet à l'adresse suivante www.parl.gc.ca.

LS-340F

PROJET DE LOI C-494 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR LE PROGRAMME DE PROTECTION DES TÉMOINS ET UNE AUTRE LOI EN CONSÉQUENCE (PROTECTION DES CONJOINTS DONT LA VIE EST EN DANGER)

Rédaction :
Margaret Young
Division du droit et du gouvernement
Le 25 mai 1999

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-494

CHAMBRE DES COMMUNES		SÉNAT	
Étape du Projet de loi	**Date**	**Étape du projet de loi**	**Date**
Première lecture :	19 avril 1999	Première lecture :	
Deuxième lecture :		Deuxième lecture ::	
Rapport du comité :		Rapport du comité :	
Étape du rapport :		Étape du rapport :	
Troisième lecture :		Troisième lecture :	

Sanction royale :
Lois du Canada

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras.**

TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE

DESCRIPTION

A. Titres (articles 1-2)

B. Définitions (article 3)

C. Objet de la Loi (article 4)

D. Facteurs relatifs à l'admission au programme (article 8)

E. Accords avec des organismes chargés de l'application de la loi (article 11)

F. Divers

COMMENTAIRE

PROJET DE LOI C-494 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR LE PROGRAMME DE PROTECTION DES TÉMOINS ET UNE AUTRE LOI EN CONSÉQUENCE (PROTECTION DES CONJOINTS DONT LA VIE EST EN DANGER)

CONTEXTE

Le projet de loi C-494 a été présenté à la Chambre des communes en première lecture par son parrain, M. Jay Hill (Prince George—Peace River), le 19 avril 1999. Le projet de loi modifierait la *Loi sur le programme de protection des témoins* pour en étendre l'application aux conjoints dont la vie est menacée par les actes de leur conjoint ou de leur ex-conjoint.

La *Loi sur le programme de protection des témoins*(1) a été adoptée par le Parlement en 1996. Il s'agissait d'un projet de loi d'initiative gouvernementale(2), mais l'idée en était venue d'un projet de loi (C-206) proposé par un député, M. Tom Wappel, en février 1994. Le projet de loi a recueilli l'appui de tous les partis, a été adopté en deuxième lecture aux Communes et renvoyé à un comité pour étude. Entre temps, lorsque le gouvernement a présenté un projet de loi fort semblable, M. Wappel a retiré le sien. Il importe de signaler que, pendant la période considérable qui a été consacrée au débat sur les deux projets de loi, toute l'attention s'est portée sur la protection des témoins et des sources. Bien qu'il ait été question pendant les échanges de la protection des conjoints, ceux-ci n'étaient considérés qu'en leur qualité de témoins à charge contre des criminels; il n'a pas été fait mention de la nécessité de protéger les personnes qui sont victimes d'actes de violence de la part de leur conjoint ou ex-conjoint, et celles-ci ne sont donc pas visées par la définition de « témoin » qui figure dans la Loi.

La *Loi sur le programme de protection des témoins* a fourni les assises législatives et une structure de prise de décisions pour le Programme de protection des témoins de la GRC(3). Ce programme existait depuis 1984 comme programme administratif, mais il n'était pas assorti de critères clairs, de règles ni de cadre de reddition

des comptes. La Loi a créé une liste de facteurs à considérer pour décider si une personne devait être admise au programme; défini la « protection » comme englobant le déménagement, le logement et le changement d'identité, en plus du counselling et du soutien financier; prévu des accords de protection à conclure, en en précisant les exigences; et établi les critères et le processus à suivre pour mettre fin à la protection. Elle prévoyait également des accords à conclure avec les provinces et les municipalités où la GRC assure les services de police, pour qu'elles puissent adhérer au programme national(4).

Bien qu'ils ne soient pas visés par le programme de la GRC, les conjoints qui sont tellement en danger qu'ils doivent fuir leur milieu et changer d'identité ne sont pas totalement dépourvus de protection en ce moment. Deux ministères fédéraux, Développement des ressources humaines Canada et Revenu Canada, administrent un processus spécial peu connu, *Nouvelles identités*. Avec l'aide de l'information fournie par la police, les refuges pour femmes et les groupes de victimes, le programme aide des femmes désespérées dont la vie est menacée à obtenir une nouvelle identité et à déménager en leur fournissant un nouveau numéro d'assurance sociale et en assurant le maintien des prestations sociales fédérales. Cependant le programme n'a ni mandat précis ni financement distinct, si bien que l'aide assurée n'est pas complète.

DESCRIPTION

A. Titres (articles 1-2)

L'article 1 du projet de loi C-494 modifierait le titre intégral de la *Loi sur le programme de protection des t témoins*, qui, pour l'instant, parle de l'établissement et de la mise en oeuvre d'un programme de protection pour les témoins relativement à certaines enquêtes ou poursuites. Le projet de loi ajouterait les mots : « et pour certains conjoints dont la vie est en danger ».

L'article 2 modifierait le titre de la Loi, qui deviendrait *Loi sur le programme de protection des témoins et des conjoints* (c'est l'auteur qui souligne).

B. Définitions (article 3)

L'expression « organisme chargé de l'application de la loi » est utilisée à plusieurs endroits dans la Loi, mais elle n'est pas définie. Le projet de loi l'ajouterait à l'article 2 de la Loi (Définitions) et préciserait qu'elle engloberait un ministère au sens de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Cela veut dire que les cas portés à l'attention de Développement des ressources humaines Canada et de Revenu Canada aux termes du programme *Nouvelles identités* pourraient être recommandés par ces ministères aux fins du programme de la GRC, et que celle-ci pourrait conclure avec eux des accords au sujet du programme. En outre, le commissaire serait tenu d'informer les ministères des motifs de tout refus d'admettre un conjoint au programme.

Le terme « conjoint » ajouté à l'article 2 serait défini comme englobant un ex-conjoint et toute personne qui a cohabité avec une autre personne pendant au moins un an dans une situation assimilable à une union conjugale.

C. Objet de la Loi (article 4)

L'objet de la Loi tel qu'il est maintenant énoncé est de promouvoir le respect de la loi en facilitant la protection des personnes qui contribuent à la faire appliquer. Le passage suivant serait ajouté : « de protéger les personnes qui ont des motifs raisonnables de croire que leur vie est en danger en raison des actes commis contre elles par leur conjoint ».

D. Facteurs relatifs à l'admission au programme (article 8)

L'article 7 de la Loi contient maintenant une liste de huit facteurs à considérer pour décider de l'admission d'un témoin au programme. Le projet de loi ajouterait une nouvelle liste qui concerne les conjoints. Trois des facteurs seraient identiques dans les deux cas :

- la nature du risque auquel le témoin ou le conjoint est exposé;
- les autres méthodes de protection possibles du témoin ou du conjoint, en dehors de l'admission au programme;
- tout autre facteur jugé pertinent par le commissaire.

Les facteurs qui se rapportent expressément aux conjoints sont les suivants :

- la nature des sévices et des dommages psychologiques graves causés à ce conjoint par l'autre conjoint et, selon le cas, les antécédents criminels de ce dernier; et
- les circonstances qui permettent au conjoint de croire que sa vie est en danger.

E. Accords avec des organismes chargés de l'application de la loi (article 11)

L'article 14 de la Loi autorise le commissaire de la GRC (qui peut déléguer ce pouvoir) à conclure des accords avec des organismes chargés de l'application de la loi pour permettre à des témoins qui ont besoin de protection à cause de leurs activités relatives à l'application de la loi de se faire admettre au programme. L'article 11 ajouterait un paragraphe qui accorderait expressément le pouvoir de conclure des accords pour protéger les conjoints « lorsque l'organisme a des motifs raisonnables de croire que la vie de cette personne est en danger à cause des actes commis par l'autre conjoint ».

F. Divers

Les articles 5, 6, 7, 10, 12 et 13 ajouteraient simplement, dans chaque cas, la mention de « conjoint » dans la Loi (5) pour qu'il soit tenu compte des conjoints dans tous les aspects pertinents du programme de la GRC. L'article

9 ajouterait la mention de l'admission au programme comme témoin dans une situation non applicable aux conjoints (obligation de fournir des renseignements ou des éléments de preuve relativement à des procédures judiciaires).

COMMENTAIRE

Modifier le Programme de protection des témoins de la GRC comme il est proposé dans le projet de loi C-494 réorienterait ce programme de façon subtile, mais importante. Comme il est dit dans la Loi existante, le but visé est de promouvoir le respect de la loi; le moyen employé est de protéger les témoins menacés à cause de leur participation aux activités de la police. Le projet de loi ajouterait un objet lié, mais distinct : la protection des personnes qui croient que leur vie est mise en danger par leur conjoint ou leur ex-conjoint. Ainsi, la protection de ces personnes serait un objectif en soi, sans lien direct avec les activités de police plus générales.

Le projet de loi donnerait des assises plus solides à l'actuel programme *Identités nouvelles* appliqué par Développement des ressources humaines Canada et Revenu Canada. Il y aurait des critères d'admission, des accords seraient exigés et formalisés (la protection serait néanmoins offert sans accord en cas d'urgence), et un financement serait prévu.

Il ne faudrait pas penser que l'admission des conjoints au programme risque d'entraîner une situation impossible à gérer parce que les demandes seraient trop nombreuses. En effet, les critères d'admissions seraient stricts. Il faudrait que les conjoints aient « des motifs raisonnables de croire que leur vie est en danger en raison des actes commis contre eux par leur conjoint » (article 4), et l'admission devrait être recommandée par un organisme chargé de l'application de la loi (ce qui, selon la définition proposée, englobe les ministères). C'est le commissaire qui, par l'entremise d'une personne déléguée, prendrait la décision finale. Il faudrait aussi envisager le recours à d'autres mesures de protection avant qu'un conjoint ne puisse être admis au programme.

Ce ne serait pas une réponse aux nombreux problèmes découlant de la violence conjugale, mais l'admission des conjoints au Programme de protection des témoins de la GRC serait une mesure de sécurité de dernier recours pour les conjoints dans les cas où le counselling et les mesures du droit pénal ont été inefficaces et où, par conséquent, leur vie même est en danger.

---

(1) L.C. 1996, c. 15. LRC 1985, chap. W-11.2.

(2) Présenté tout d'abord sous le numéro C-78 en mars 1995, puis de nouveau en 1996, sous le numéro C-13, après la prorogation.

(3) Il y a un certain nombre d'autres programmes de protection des témoins appliqués par les forces policières au Canada, mais celui de la GRC est le seul qui ait une portée nationale.

(4) Le rapport annuel de 1997-1998 exigé aux termes de l'article 16 de la Loi révèle que, en 1997-1998,

110 personnes ont eu droit à une protection aux termes du programme (le chiffre englobe les membres de la famille accompagnant le témoin). De ce nombre, 22 avaient été renvoyées par un autre service de l'ordre. Un total de 51 personnes se sont réinstallées à l'extérieur de leur province d'origine. Le coût direct du programme (c'est-à-dire l'argent dépensé directement pour les personnes protégées) a été de 3 058 966 $.

(5) Ou, dans le cas de l'article 13, à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* aux fins du processus d'étude des plaintes du public.

1-800-O-Canada

Mise à jour par la Direction générale des services de coordination des communications de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Droits d'auteur et avertissements